Ontario

The *Motor Vehicle Dealers Act*
Proposals for Reform

This paper addresses legislative reform. The issues raised in this paper are those for which legislative responses could be part of the solution to marketplace problems. The proposals outlined in this paper are intended solely for discussion purposes and will only become law if the Legislative Assembly passes such legislation.

Ministry of Consumer and Commercial Relations
September 2000

101-00184/

Message from the Minister of Consumer and Commercial Relations

I am pleased to launch this consultation on proposals to reform the *Motor Vehicle Dealers Act.* This sector-specific consultation is one part of the Ontario government's effort to develop consumer protection legislation that would encourage the continued growth of a thriving, vital provincial economy, competitive in the global marketplace.

Three central principles guide the proposals set out in this paper:

- Consumer protection legislation should be fair, so that consumers are confident they can make a major purchase safely and with adequate information. This is vital to enhancing Ontario's reputation as a place for businesses to grow and invest.
- Laws should be responsive to the needs of consumers and businesses. To achieve effective consumer protection, we need laws that are consistent and practical and effective regulations and remedies that consumers and businesses can easily understand and follow.
- A modern legislative framework requires the flexibility to be readily adapted to future consumer and business needs in the marketplace.

The introduction of proposals for reform of the *Motor Vehicle Dealers Act* parallels simultaneous sector-specific discussions around the *Real Estate and Business Brokers Act* and the *Travel Industry Act.* These consultations complement the August 10, 2000 launch of proposals for new comprehensive consumer protection legislation in Ontario.

To receive your copy of any or all of the four consumer protection consultation papers visit the Ministry of Consumer and Commercial Relations Web site at www.ccr.gov.on.ca, call (416) 326-8555 or 1-800-268-1142, or call your local MPP's Constituency Office.

The ministry is currently engaged in a separate review of the day-to-day administration of various acts by administrative authorities (including the *Motor Vehicle Dealers Act).* Details of this process may be obtained from the Web site or at the telephone numbers above.

I encourage all interested parties to make submissions on the proposals. Written comments and submissions should be made no later than November 3, to:

Ministry of Consumer and Commercial Relations
Consumer Protection Sector Consultations
250 Yonge Street, 35th Floor
Toronto, Ontario M5B 2N5
Facsimile: (416) 326-8885 or E-mail: cpa@ccr.gov.on.ca

I look forward to hearing from you, and thank you for your interest in Ontario's *Motor Vehicle Dealers Act* reform paper.

R. W. Runciman

Robert W. Runciman, MPP
Leeds-Grenville
Minister of Consumer and Commercial Relations
September 5, 2000

Table of Contents

I. INTRODUCTION 1

II. BACKGROUND 1

III. PROPOSALS FOR CONSIDERATION 3

1. REGISTRATION ACTIVITIES 3

2. CLASSES OF REGISTRANTS 4

3. ADVERTISING 5

4. DEALING WITH CURBSIDERS 6

5. COMPENSATION FUND 7

6. COMPLIANCE AND ENFORCEMENT 7

7. REDUCING RED TAPE 9

8. RESPONSIVE AND ADAPTABLE CONSUMER PROTECTION THROUGH MINISTER'S RULE-MAKING 10

IV. YOUR TURN 12

APPENDIX ONE 13

I. Introduction

This consultation paper invites you to comment on proposed changes to Ontario's *Motor Vehicle Dealers Act* (MVDA or the Act).

Purchasing a vehicle is one of the most significant financial commitments that most consumers make. Consequently, Ontario has regulated motor vehicles sales since 1964 to ensure that consumers are adequately protected and that dealers have a transparent and clear set of rules to follow. Although the current Act protects consumers, it needs to be updated to reflect marketplace trends. New business models and technologies are changing the way consumers and businesses interact. For example, Internet-based activity (such as advertising) was unknown when the Act was proclaimed but is common today. As is the case in other sectors, e-commerce is re-shaping the way in which some businesses and consumers operate.

Three objectives guided the development of the proposals in this consultation paper. First, the desire to provide consumers with protection so that a major purchase can be made safely and with adequate information. Second, the desire to be responsive to both businesses and consumers through the elimination of red tape and removal of obstacles to marketplace innovation. Finally, the desire for a flexible regulatory framework that can be readily adapted to future consumer needs in the marketplace without cumbersome legislative changes.

The Ministry of Consumer and Commercial Relations (MCCR) is interested in receiving your views. At key points in the paper, questions are posed to assist readers in organizing their thoughts on the issues presented. Individuals and organizations are encouraged to respond to the specific questions and to comment on any other issues related to regulating motor vehicles sales in the province. Comments may be sent by fax, e-mail or regular mail to the address provided at the end of this paper.

The Government of Ontario is undertaking an unprecedented process of broad consumer protection reform. In addition to this paper, MCCR has released a consultation paper, *Consumer Protection for the 21st Century,* which contains proposals for the modernization of nine consumer statutes, including the *Consumer Protection Act* and the *Business Practices Act.* The Ministry is also seeking views on potential improvements to the *Real Estate and Business Brokers Act* and the *Travel Industry Act.* Public consultation is also underway on proposed privacy legislation, which would protect individuals' privacy rights, support e-commerce and enhance Ontario's competitiveness. Copies of each consultation paper can be obtained online at www.ccr.gov.on.ca or by contacting the Ministry's General Inquiry Unit at (416) 326-8555 or 1-800-268-1142.

II. Background

The MVDA protects consumers by setting standards for motor vehicle dealers and salespersons. The Act requires mandatory registration of all dealers and salespersons and provides for the appointment of a Registrar with inspection powers. The Act includes the following features:

- **Dealer and Salesperson Registration** – Registration is the first step in ensuring that the business activities of those who engage in trade with consumers can be governed effectively by a regulating body. The Registrar determines whether applicants qualify for initial registration and for registration renewals. The Registrar may propose to refuse, revoke, or

suspend a registration and registrants may agree to the terms and conditions of registration. When the Registrar proposes to refuse, revoke or suspend a registration, the affected applicant or registrant may request a hearing before the Licence Appeal Tribunal (LAT), an independent adjudicative agency. In such cases, the Tribunal will direct the Registrar on the course of action to be taken.

- **Marketplace Standards and Rules** – The MVDA requires dealers and salespersons to conduct business activity with honesty, integrity, financial responsibility and in accordance with the law. The Act and its regulations set out rules that registrants must follow. For example, false and misleading statements in an advertisement may be subject to a Registrar's order to immediately cease the use of such material, and minimum disclosure requirements for automobile sales are required. Failure to conduct business in accordance with the Act can result in revocation, refusal or suspension of a registration.

- **Inspections** – The Act allows for inspection of registered dealers. Inspections allow the Registrar to respond to consumer complaints and ensure that registrants are operating in compliance with the provisions of the Act and regulations relating to registration and the maintenance of trust accounts. The MVDA requires registered dealers to conduct business from premises approved by the Registrar and inspectors have the right to access business books and records. The Act prohibits anyone from obstructing the work of an inspector.

- **Investigation and Prosecution** – Occasionally, an investigation may be necessary into the operations of a dealer or salesperson. Investigators are appointed under the MVDA and are designated as Provincial Offence Officers. In certain circumstances, investigators may obtain search warrants, and lay charges. In addition, offenders under the Act can be prosecuted.

The Motor Vehicle Dealers Compensation Fund, a fund established under statute and funded by all registered dealers, also provides a measure of protection for consumers purchasing vehicles from registered dealers. No similar protections exist for consumers who choose to buy vehicles privately.

Since 1997, the MVDA has been administered by the Ontario Motor Vehicle Industry Council (OMVIC), a non-profit administrative authority established under the *Safety and Consumer Statutes Administration Act, 1996.* Legislative requirements are administered by OMVIC, but the Government of Ontario remains responsible for the development of these provisions, and for assessing the performance of OMVIC in administering the Act. To ensure that OMVIC properly carries out its mandate, the government developed a number of governance and accountability mechanisms including the signing of an administrative agreement with OMVIC.

The focus of this paper is to ensure that the consumer protection provisions under the Act are relevant in today's marketplace by reviewing and proposing updates to the current legislation.

The Ministry is currently engaged in a separate review of the day-to-day administration of various acts (including the MVDA) by administrative authorities. Further details of this process may be obtained online at www.ccr.gov.on.ca or by contacting the Ministry's General Inquiry Unit at (416) 326-8555 or 1-800-268-1142.

III. Proposals for Consideration

1. Registration Activities

Registration allows dealers to carry on the business of buying and selling motor vehicles, and salespersons to buy and sell vehicles on the dealer's behalf. Dealers may only employ registered salespersons.

Review of Applicants

An applicant is entitled to registration or renewal of registration under the terms specified in the Act and regulations. The Registrar determines whether applicants qualify for initial registration and for registration renewals. The Registrar may propose to refuse, revoke or suspend a registration. The applicant may also agree to terms and conditions of registration. The grounds for refusing a registration or renewal, or revoking or suspending the registration of an individual, partnership or corporation are the following:

- having regard to the financial position of the applicant, the applicant cannot reasonably be expected to be financially responsible in the conduct of business; or
- the past conduct of the applicant (which applies to the officers and directors in the case of a corporation) affords reasonable grounds for belief that the applicant will not carry on business in accordance with law and with integrity and honesty; or
- the applicant is carrying on activities that are, or will be, if the applicant is registered, in contravention of the MVDA or its regulations.

The Registrar may also refuse to renew or may suspend or revoke a registration where the registrant is in breach of a term or condition of the registration. However, scenarios such as the one described below illustrate how the intention of the Act can be circumvented and consumer protection jeopardized.

A corporation and its president, James, are charged and convicted of odometer tampering. After a hearing before the Tribunal, the corporation and James have their registrations revoked. A few months later, the Registrar receives an application from Jane, James' wife, to open a dealership in the same location. Jane has no record of convictions. During the review of her application, it becomes clear to the Registrar that Jane is being used as a 'front' for James so that he can carry on the business of buying and selling motor vehicles.

Under the Act, the grounds for refusing a registration may be somewhat limited. For instance, in determining whether or not registration can be granted, the Act currently refers only to the applicant, or in the case of a corporate applicant, to the officers and directors of the corporation. There is concern that some applicants (interested persons) may be avoiding full scrutiny through the use of proxy applicants. It is proposed that the Registrar be granted the authority to consider the presence of interested persons when considering applicants for registration.

Currently, registrants or applicants who have had their registration revoked or refused may, in certain circumstances, reapply for registration, without waiting for a prescribed amount of time. It is proposed that the Act prescribe through regulation a minimum period that refused applicants or revoked registrants must wait before they can reapply for registration.

Experience indicates that new registrants account for a disproportionate number of consumer complaints and registration problems. One solution to address this problem is the proposal that new registrants be granted a probationary registration, subject to terms and conditions as prescribed by regulation. These could include the submission of a bond or other financial security upon registration.

Questions for Consideration:

1) *Does the proposal to consider the presence of interested persons when evaluating eligibility for registration seem a reasonable way to address the avoidance of scrutiny by revoked or refused registrants?*

2) *Does the proposal to prescribe a minimum time period in which revoked or refused applicants cannot reapply for registration seem reasonable?*

3) *Do you agree with the proposal to create the authority to impose a probationary period with terms and conditions on new registrants?*

2. *Classes of Registrants*

Under the MVDA there are only two types of registrants: dealers and salespersons. However, the marketplace has changed substantially and today there are many different types of businesses associated with motor vehicle transactions including wholesalers, lessors, brokers and manufacturers. Each type of business may include practices that vary from the traditional buying and selling model. For example, in leasing, there are different types of leasing packages, which, in comparison to a purchase, may make comparison of choices more difficult for the consumer. New business models have emerged that involve third-party brokers, e-commerce brokers and dealer consortia with shared websites and sales leads. The Act does not address many of the activities now associated with motor vehicles sales in the marketplace.

In order to address these emergent businesses, other jurisdictions have adjusted legislation to provide for different classes of registrants and their respective requirements. For example, in Alberta's *Fair Trading Act*, "automotive business" includes the leasing of motor vehicles and negotiating or conducting, on the consumer's behalf, an agreement in which the consumer purchases, sells or leases a motor vehicle. In British Columbia, the *Motor Dealer Act*'s definition of "motor dealer" includes (but is not limited to) a person who, in the course of business, advertises motor vehicles for sale or exchange by him or her, or with or without remuneration, acts as a motor vehicle broker.

The following example illustrates the emergence of business models not considered by MVDA.

Internet "Sales"

The increased use of the Internet has created models such as a "referral web site", where a "broker" guides a prospective buyer through the research process and frequently refers the buyer to a local dealer. The dealer may pay the broker a finder's fee for the referral or a small percentage if a sale ultimately occurs. Although the registered dealer is covered under the MVDA, the broker who advertised and facilitated the sale is not covered under the Act. If the broker makes false or misleading statements to a prospective consumer, he/she cannot be sanctioned under the provisions of the MVDA. Referral sites comprise the largest segment of online auto sites.

Questions for Consideration:

4) *Should the Act to be amended to enable classes of registrants, with respective terms and conditions prescribed by regulation?*

5) *What types of businesses should constitute classes of registration?*

3. Advertising

As mentioned in the section discussing Minister's rules, advertising is an example of an area where clear and enforceable rules may be useful. Enforcement of advertising standards under the Act is currently limited. Where the Registrar believes, on reasonable and probable grounds, that a dealer is making false, misleading or deceptive statements in any advertisement, then she/he may issue an immediate order to cease false advertising. However, this process requires a written notice by the Registrar and provides the dealer with the right to require a hearing by the Tribunal. In addition, the MVDA does not enable the Registrar to require a motor vehicle dealer to retract or correct information set out in an advertisement. It is proposed that the Act permit penalties, remedial and compliance orders, as prescribed by regulation, to be used in regard to advertising.

Coverage of Advertising Standards

Currently, the Act's general provisions regarding false or misleading advertising do not apply to all businesses that regularly advertise automobile sales such as manufacturers and industry associations. In other Ministry legislation where there are specific concerns about advertising content, such as the *Liquor Licence Act*, advertising requirements apply to parties other than licensed manufacturers and restaurants. Given that broader coverage of motor vehicle sales advertising rules would strengthen consumer protection provisions, it is proposed that the Act be amended to allow advertising regulations/rules to apply broadly rather than solely to registrants under the Act.

Martha is looking for a new van, and sees an ad for a model that looks great, and is a reasonable price. The manufacturer is located far from her home, but she makes a day trip to the location listed in the ad. Once at the location, the salesperson tells her that the van is not available at that location, and never was. Martha complains to the Registrar, and wants the ad to be corrected, so that other consumers are not inconvenienced. The Registrar cannot take any action, as the manufacturer is not covered by the advertising provisions in the MVDA.

Questions for Consideration:

6) *Is the proposal to allow for penalties as well as remedial and compliance orders in relation to advertising provisions appropriate?*

7) *Should all businesses that advertise motor vehicles, including those that are not registered under the MVDA, have to comply with MVDA advertising provisions and regulations?*

4. *Dealing with Curbsiders*

Curbsiders often pose as private individuals engaging in occasional sales, but are actually in the business of selling vehicles without being registered. Consumers who purchase from curbsiders are not protected under the MVDA or the Compensation Fund.

> ***Dave is looking to buy a used car. He sees a used car ad (placed by a registered dealer), and finds the car he wants. On his way to the registered dealer, he sees the same car for sale in a person's driveway. The car is cheaper, so Dave buys the car from Joe, who claims that it was his personal car. In fact, Joe has sold Dave a defective vehicle on behalf of a "friend". The next day, Joe puts another car in the driveway, in an attempt to lure another innocent consumer. Joe repeats this process at least once a month.***

A curbsider may sell a damaged or defective car to an unsuspecting consumer. Numerous complaints have been received from consumers as well as registered dealers concerning curbsiders. A recent trade association study revealed that one in four classified advertisements for cars are in fact sales by unregistered dealers. This means that legitimate businesses must compete with individuals who evade the Act.

Under the current legislation, where the Registrar has reasonable and probable grounds to believe that a person is acting as a dealer or salesperson while unregistered, he/she may, at any reasonable time, enter upon such person's business premises and make an inspection to determine whether or not the person is contravening the registration requirements of the Act. Still, there are several problems related to eliminating curbsider activities and effectively detecting curbsiders. Provisions within the MVDA could be strengthened to make it more difficult for persons to operate as curbsiders.

It is proposed that, similar to some jurisdictions, the Act allow for a sale or display threshold to be prescribed under regulation. Regulations could state that the sale of a certain number of vehicles in a one-year period is sufficient evidence of being a curbsider; and/or that the display for sale of more than one vehicle is prima facie evidence of an unregistered dealer.[1] This would make it easier to establish legally whether or not a person is operating as a curbsider.

> ***Rahad is an informed consumer. He wants to be sure that he is buying his car from a registered individual, but when searching through advertisements finds that he has no way to discern which dealers are registered and which are not. This makes the shopping process much more difficult and time-consuming for Rahad than he had anticipated.***

Under the current legislation, registrants are prohibited from publishing a representation that they are registered. It was believed, at one time, that consumers would interpret the representation as an endorsement of the registrant by the regulator. In fact, the requirement makes it difficult for the consumer to know with whom they are doing business. It is proposed that this provision be eliminated, in order to help consumers discern between registered dealers and curbsiders.

It is also proposed that the ability of the MVDA to deal with curbsiders could be strengthened by:

- making it an offence for a dealer to supply vehicles to a curbsider unless the dealer can demonstrate due diligence. (Due diligence could be demonstrated by proving

[1] For example, in Oregon, Texas and Virginia, if a person has sold, traded or displayed for sale more than five motor vehicles in one year, he/she has to prove that the vehicles were owned for private use.

that all reasonable steps were taken by the dealer to ensure that he or she was not supplying vehicles to a curbsider); and,

- making it a requirement for salespersons to produce proof of registration on request.

Question for Consideration:

8) Do the above proposals in relation to eliminating curbsiders, and aiding in the detection of curbsiders, seem effective, in terms of improving consumer protection?

5. Compensation Fund

All registered motor vehicle dealers are required to pay into the Motor Vehicle Dealers Compensation Fund, which was established to provide payment of claims to consumers where the registered individual has refused after demands, or is unable to pay the claims. Following is an example of where the Compensation Fund ensures that consumers are reimbursed where necessary:

Mr. X purchases a car from dealer Y. Mr. X pays dealer Y for a warranty to be supplied by Company Z. When Mr. X drives his car the next week, he realizes there is a problem with the car, and makes a claim to Company Z. Company Z tells Mr. X that dealer Y did not forward money for the warranty and the company has no record of Mr. X's vehicle. The consumer makes a claim to the Compensation Fund and is reimbursed the cost of the repairs and the money paid to dealer Y for the warranty. Dealer Y does not reimburse the Compensation Fund, and continues to operate while owing the fund and not having to compensate for his actions.

In this above case, there is no specific mechanism under the Act to immediately enforce payment of funds owed by the dealer to the Compensation Fund. It is proposed that the Act be amended to clearly set out a dealer's responsibility in terms of claims to the Compensation Fund resulting from the dealer's actions, and allow for the use of immediate action pending satisfactory arrangements to reimburse the Fund.

Questions for consideration:

9) Does it make sense to amend the Act to set out specific requirements and a mechanism for immediate enforcement for the reimbursement of the Compensation Fund by dealers where a claim has been paid by the fund on behalf of the dealer, or when the dealer is in default of contributions to the fund?

10) Are there other issues related to the Compensation Fund, such as those concerning eligibility or contribution, which should be considered?

6. Compliance and Enforcement

In regard to motor vehicle sales in Ontario, there are approximately 9,000 inquiries a month, and 1,200 complaints mediated annually. Over 3,000 inspections and investigations are conducted annually under the MVDA. It is proposed that enforcement and compliance provisions be broadened to better deal with the variety of infractions that occur under the Act.

Expedited Suspensions

Currently, where the Registrar proposes to suspend the registration of a dealer or salesperson and the registrant requires a hearing, some time will elapse before a hearing is scheduled. During that time, consumers may remain at risk. To address this problem in the travel industry, the *Travel Industry Act* provides the authority to impose an immediate suspension.

It is proposed that, under certain circumstances, to minimize potential harm to the consumer, the MVDA allow the imposition of an immediate suspension on the registrant and/or immediate terms and conditions prescribed by regulation. The right to appeal would be maintained.

The ability to impose an immediate suspension is not intended as an alternative to prosecutions under the Act. The authority could be used to minimize potential harm to the consumer, while the process is ongoing to determine if any contravention of the Act has occurred.

Question for Consideration:

11) Does the proposal to allow, in certain circumstances, the imposition of an immediate suspension and/or immediate terms and conditions seem a sensible way to decrease risk to consumers posed by registrants awaiting a hearing?

Alternatives to Suspension and Revocation

The ability to deal with some compliance problems effectively and efficiently would be improved by providing administrative tools for dealing with some infractions. This would allow sanctions to match the severity of the problem.

Lee runs a very popular car dealership. Customers are happy with the service and the products Lee and his staff provide. Lately, Lee has been forgetting to fill in a certain part of the bill of sale. The Registrar has no other recourse but to propose to suspend Lee's registration. This harms Lee's reputation in the industry, despite his great customer service and dedication to his product.

For example, under the current regime, if a dealer delays in providing complaint-related information requested by the Registrar, the dealer can be made the subject of a proposal to suspend or revoke registration. Arguably, this would be a cumbersome and potentially heavy-handed sanction for a compliance issue of this nature. The same problem occurs with administrative reporting requirements of dealers. Occasional events, such as the failure to fully complete a bill of sale or to file certain employee transfer documents, do occur, but do not necessarily place consumers at considerable risk. While these errors should be addressed when they arise, revocation or suspension may not be an appropriate sanction.

It is proposed that the Act allow for administrative penalties to be prescribed by regulation when a dealer delays in providing information related to a complaint, or fails to accurately fulfill certain administrative requirements.

The ability to impose administrative penalties is not intended as an alternative to prosecution under the Act. The authority would be used to allow sanctions to match the severity of the problem.

Question for Consideration:

12) Do you agree that the Act should include administrative penalties as prescribed by regulation? If so, what types of penalties should be implemented to deal with compliance and enforcement issues?

Offences

As mentioned earlier, there is an ongoing consultation on proposals for the modernization of nine consumer statutes, including the *Consumer Protection Act* and the *Business Practices Act.* One of the proposals under consideration is that the maximum fines and penalties for offences under these Acts be increased.

Consistent and effective fines and penalties provide a strong deterrent to those who would commit violations of consumer law. To ensure a consistent approach to fines and penalties across all statutes related to consumer protection, it is proposed that the maximum penalties for offences, as defined in this Act, be increased to $50,000 for individuals, $250,000 for corporations. In addition, it is proposed that the maximum term for imprisonment be increased to two years less a day from one year.

Question for Consideration:

13) Do you believe the maximum fines and penalties for offences should be increased and made consistent with other legislation related to consumer protection?

Consumer Complaints

Marie-Claire has made a complaint to the Registrar about dealership B not sending her the paperwork she requires. The Registrar wants to look into the complaint, and goes to dealership B to ask questions. The dealer is out of the country for six weeks, and the salesperson does not offer to co-operate in respect to information surrounding the complaint. The Registrar and Marie-Claire have no choice but to wait for the dealer to return.

In some motor vehicle dealerships, a salesperson can play a large role in the day-to-day operations. Though salespersons are registered, the Act only provides authority to require information from a motor vehicle dealer in respect of a complaint. It is sometimes necessary to collect information from a salesperson in relation to a complaint. A salesperson may voluntarily agree to furnish the Registrar with information, but is not required to do so under the Act. This sometimes presents an obstacle to timely and accurate completion of investigations.

Question for Consideration:

14) Should salespersons be explicitly required to provide information in relation to a complaint?

7. Reducing Red Tape

The Ministry has received a number of technical and red tape related proposals in regard to the MVDA. Some of these are outlined below.

At present, the regulations state that no motor vehicle salesperson shall be registered to more than one motor vehicle dealer at the same time unless the controlling interest in any other motor vehicle dealer by which the salesperson is employed is held by the motor vehicle dealer to whom

the motor vehicle salesperson is registered. The restriction on salespersons to provide services to more than one dealer was originally intended to eliminate the possibility of salespersons being in a conflict of interest. This provision, however, seems to restricts dealers' access to sales personnel. It is also questionable whether legislation should restrict employment opportunities for registered salespersons. It is proposed that this restriction be reconsidered and that salespeople be allowed, under certain circumstances, to work for more than one dealer.

Inspectors under the Act can only conduct inspections at the dealers' business premises. It is proposed that dealers be allowed greater flexibility by requiring books to be kept at either the registered premises, or one approved by the Registrar.

Questions for Consideration:

15) Do you agree with the red tape proposals in the paper?

16) Are there other red tape amendments that should be considered?

8. *Responsive and Adaptable Consumer Protection through Minister's Rule-making*

One of the greatest challenges in consumer protection legislation is ensuring that regulatory standards can be rapidly adapted to a changing marketplace. Typically, in order for a government to improve consumer protection under an Act like the MVDA, an amendment of the legislation is required, which can be a lengthy process. This can make achieving timely adjustments extremely difficult.

It is proposed that authority be established under the MVDA for the Minister to make "rules" for the purposes of enhancing consumer protection. A rule made by the Minister -- for example, a new advertising guideline -- would have the force of law. It is proposed that Minister's rule-making be included in a reformed MVDA, in accordance with the following:

- The authority for the Minister's rule-making would specify that rules shall be for the purposes of enhancing consumer protection. This would emphasize that Minister's rule-making would be intended solely to improve and complement the protections that are the ultimate goal of the Act, not to reduce such protections.

- Minister's rule-making authority would not be used to contradict or eliminate any statutory provisions. Changes to the Act would continue to require legislative approval. Changes to any Regulations made by the Lieutenant Governor-in-Council would continue to require Cabinet approval.

- The Act would allow for consultation on proposed rules with any administrative authority to which the MVDA is delegated. However, Minister's rule-making authority would be discretionary and would be used or not used as determined solely by the Minister.

- The section of the MVDA that would provide the Minister with statutory authority to make rules would not be delegated to an administrative authority under the *Safety and Consumer Statutes Administration Act, 1996.* OMVIC, as the body administering the MVDA, would be asked to play a key role in recommending proposed rules to the Minister, however, the authority to make rules would not be delegated to OMVIC. The Minister would also be able

to consider input from other sources such as consumer groups or consumer advocates when exercising this authority.

Among the benefits of this proposal is the Minister's ability to draw on the operational and marketplace expertise of OMVIC as well as the policy and legislative experience of the Ministry. The Minister would be equipped to respond effectively and efficiently to emerging consumer issues. Through this mechanism, such things as new standards of industry practice or advertising guidelines would be able to keep pace with the changing marketplace.

An example of where rule-making may be appropriate is in the area of advertising. Currently, under the Act, an immediate cessation of the use of material can be ordered where it is believed that the motor vehicle dealer is making false, misleading or deceptive statements. The MVDA Regulations also require advertisements to identify the name under which the dealer is registered and the premises from which the dealer is authorized to operate.

In order to provide more detail on advertising standards, OMVIC has developed Marketing Standards as part of its Standards of Business Practices. The Marketing Standards include, for example, the following types of requirements:

that advertisements must not:

- present insulting portrayals of individuals or groups; or
- make comparisons or claims of superiority unless they are substantiated or explained within the advertisement.

Through rule-making, the Minister could implement and amend such standards quickly where it was felt they strengthened consumer protection provisions of the Act.

Questions for Consideration:

17) Is the proposal to establish authority under the MVDA for the Minister to make rules for the purpose of enhancing consumer protection a sensible one, in light of the rapidly evolving marketplace?

18) Do the proposed conditions surrounding use of the proposed Minister's rule-making provide a reasonable set of checks and balances?

IV. Your Turn

As stated in the introduction, the three objectives guiding the development of legislative proposals are fairness for consumers, responsive regulation, and the increased flexibility needed to deal with a constantly changing marketplace.

We need the input, advice, views and suggestions of consumers, businesses, professionals, academics and others to help us ensure that we are truly meeting these objectives.

A number of questions have been posed throughout the document. These questions can be found in the questionnaire provided. The Ministry of Consumer and Commercial Relations would very much appreciate your input. Thank you for taking the time and effort to read this paper.

You may submit comments to any one of the following:

Ministry of Consumer and Commercial Relations
Consumer Protection Sector Consultations
250 Yonge Street, 35th Floor
Toronto, ON M5B 2N5

Facsimile: (416) 326-8885

E-mail: cpa@ccr.gov.on.ca

This paper may be reviewed online at www.ccr.gov.on.ca

The Ministry of Consumer and Commercial Relations has been directed to consult with the public regarding how best to reform the *Motor Vehicle Dealers Act*. Any personal information you provide is subject to the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. The information will be used to assist us in conducting and evaluating the results of the consultation, which may involve disclosure to, and use by the Ontario Motor Vehicle Industry Council, other participants, institutions and interested parties during and after consultation. Your name will not be disclosed without your consent.

If you have any questions about the collection, use and disclosure of this information, you can contact:

The Freedom of Information and Privacy Coordinator
Ministry of Consumer and Commercial Relations
(416) 326-8470

Appendix One

Motor Vehicle Dealers Act

Selected Statistics

	1996	1997	1998	1999
Total Registrants:	N/A	26,600	27,000	27,000
Enforcement:				
# of Inspections	2,140	2,474	3,955	3,132
# of Site Visits	464	7,866	1,157	3,610
# of Trade Freezes or Cancellations	N/A	N/A	448	469
# of Registrar's Actions	N/A	N/A	572	1,113
# of Charges Laid	N/A	N/A	457	733
# of Convictions	N/A	N/A	223	247
Inquires/Complaints: # of Inquiries/Complaints	11,466	29,687	47,933	53,816
Registrations:				
Total Registrations Processed	18,004	17,405	26,123	32,600

ISBN 0-7794-0136-0

09/2000

Ontario

Loi sur les commerçants de véhicules automobiles
Propositions relatives à une réforme

Le présent document porte sur la réforme législative. Les mesures législatives adoptées en réponse aux enjeux qui y sont soulevés pourraient constituer des éléments de solution aux problèmes de marché. Les propositions esquissées ont uniquement pour but d'alimenter la discussion et ne deviendront loi que si l'Assemblée législative les adopte.

Ministère de la Consommation et du Commerce
Septembre 2000

Message du ministre du Commerce et de la Consommation

C'est avec plaisir que je lance la consultation sur les propositions touchant la réforme de la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles.*

Cette consultation sectorielle s'inscrit dans une initiative du gouvernement de l'Ontario en vue d'élaborer une législation sur la protection du consommateur qui favorise la poursuite de la croissance d'une économie provinciale prospère, vigoureuse et concurrentielle sur le marché mondial.

Les propositions contenues dans ce document sont fondées sur trois grands principes :

- La législation sur la protection du consommateur doit être équitable afin que celui-ci soit assuré de faire ses achats importants en toute sûreté et en disposant de l'information pertinente. Cet aspect est vital si nous voulons rehausser la réputation de l'Ontario en tant lieu où les entreprises peuvent croître et investir.
- Les lois doivent être adaptées aux besoins des consommateurs et des entreprises. Pour assurer une protection efficace des consommateurs, nous avons besoin de lois qui soient cohérentes ainsi que de règlements et de correctifs pratiques et efficaces qui puissent être compris et observés facilement par ces deux groupes d'intervenants.
- Un cadre législatif moderne doit être facilement adaptable aux besoins du consommateur et de l'entreprise sur le marché.

La présentation des propositions de réforme de la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles* coïncide avec des discussions sectorielles touchant la *Loi sur les agences de voyage* et sur la *Loi sur le courtage commercial et immobilier.* Ces consultations servent de complément au lancement, le 10 août 2000, des propositions relatives à une législation d'ensemble sur la protection du consommateur en Ontario.

Pour recevoir votre exemplaire de l'un ou l'autre ou de la totalité des documents de consultation sur la protection du consommateur, visitez le site Web du ministère de la Consommation et du Commerce à l'adresse www.ccr.gov.on.ca, communiquez avec le (416) 326-8555 ou le 1-800-268-1142, ou encore appelez le bureau de circonscription de votre député.

Le ministère procède actuellement à un examen séparé de l'administration courante des diverses lois (y compris de la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles*) par les autorités administratives. On peut obtenir plus de précisions sur ce processus sur le site Web du ministère ou en joignant les numéros de téléphones mentionnés ci-dessus.

J'encourage toutes les parties intéressées à présenter des mémoires sur les propositions. Les commentaires écrits et les mémoires doivent parvenir au ministère au plus tard le 3 novembre par l'un ou l'autre des moyens suivants :

Ministère de la Consommation et du Commerce
Consultations sur le secteur de la protection du consommateur
250, rue Yonge, 35e étage
Toronto (Ontario) M5B 2N5

Télécopieur : (416) 326-8885; courriel : cpa@ccr.gov.on.ca

Dans l'attente de vos commentaires, je vous remercie de l'intérêt que vous portez au document de réforme de la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles.*

R. W. Runciman

Robert W. Runciman, député
Leeds-Grenville
Ministre de la Consommation et du Commerce
le 5 septembre 2000

Table des matières

I. Introduction.....1

II. Contexte.....2

III. Propositions à l'étude.....3

1. Activités d'inscription.....3

2. Classes de personnes inscrites.....4

3. Publicité.....5

5. Fonds d'indemnisation.....8

6. Surveillance de la conformité et application de la loi.....8

7. Réduction des lourdeurs administratives.....11

8. Assouplir le processus de protection du consommateur en accordant au ministre le pouvoir d'établir des règles.....11

IV. La parole est à vous.....13

Annexe 1.....15

I. Introduction

Vous êtes invités, par le biais de ce document de consultation, à commenter les changements proposés à la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles* (la LCVA ou la Loi).

L'achat d'un véhicule est l'un des engagements financiers les plus importants de la plupart des consommateurs. C'est pourquoi l'Ontario réglemente le commerce des véhicules automobiles depuis 1964 afin que les consommateurs soient adéquatement protégés lorsqu'ils font l'achat d'un véhicule et que les commerçants disposent d'un ensemble clair de règles pour en assurer la vente. Même si elle protège le consommateur, la loi actuelle doit être mise à jour pour être adaptée aux tendances du marché. Les nouveaux modèles de fonctionnement et les nouvelles technologies changent les rapports entre le consommateur et l'entreprise commerciale. Par exemple, la publicité et les ventes en ligne étaient des phénomènes inconnus au moment où la loi a été promulguée, mais sont choses courantes aujourd'hui. Comme dans d'autres secteurs, le commerce électronique modifie le mode de fonctionnement des entreprises et le comportement des consommateurs.

L'élaboration des propositions contenues dans ce document de consultation s'est fondée sur trois principes. En premier lieu, nous désirons fournir au consommateur une protection lui permettant de faire un achat majeur en toute sûreté et en disposant d'une information adéquate. En deuxième lieu, nous voulons faire preuve de souplesse à l'égard des entreprises et des consommateurs en éliminant les lourdeurs administratives ainsi que les obstacles à l'innovation commerciale. Enfin, nous désirons établir un cadre réglementaire pouvant facilement être adapté aux besoins futurs des consommateurs sur le marché sans qu'il soit nécessaire de procéder à des changements législatifs laborieux.

Le ministère de la Consommation et du Commerce (MCC) est intéressé à connaître votre point de vue. À des points clés du document, des questions sont posées afin d'aider le lecteur à organiser ses réflexions sur les enjeux présentés. On encourage les particuliers et les organisations à répondre à ces questions et à formuler des commentaires sur tout autre enjeu se rapportant à la réglementation des ventes de véhicules automobiles dans la province. Les commentaires peuvent être envoyés par télécopieur, par courrier électronique ou par la poste (adresses mentionnées à la fin du document).

Le gouvernement de l'Ontario s'est engagé dans un processus sans précédent de réforme de ses politiques de protection du consommateur. Outre le présent document, le MCC a émis un document de consultation intitulé *La protection du consommateur au XXI^e siècle,* qui contient des propositions visant à moderniser neuf lois en matière de consommation, dont la *Loi sur la protection du consommateur* et la *Loi sur les pratiques de commerce.* Le ministère désire également obtenir des suggestions sur des améliorations possibles à la *Loi sur le courtage commercial et immobilier* et sur la *Loi sur les agences de voyage.* Une consultation publique est aussi en cours relativement à une proposition de législation sur la protection de la vie privée, qui aurait pour objet de protéger les droits en matière de respect de la vie privée et d'établir des règles axées sur le marché qui favoriseront le commerce électronique et la compétitivité de l'Ontario. On peut obtenir des exemplaires de chaque document de consultation par l'Internet à l'adresse www.ccr.on.gov.ca ou en communiquant avec le Service d'information du ministère au (416) 326-8555 ou au 1-800-268-1142.

II. Contexte

La LCVA protège le consommateur en fixant des normes pour les commerçants et vendeurs de véhicules automobiles. La Loi exige l'inscription de tous les commerçants et vendeurs et permet la désignation d'un registrateur ayant des pouvoirs d'inspection. Elle comporte les principaux éléments suivants :

- **Inscription des commerçants et vendeurs** – L'inscription est la première mesure en vue de faire en sorte que les activités commerciales de ceux qui font des transactions avec les consommateurs soient régies efficacement par un organisme de réglementation. Le registrateur détermine si l'auteur d'une demande est admissible à une première inscription et aux renouvellements de celle-ci. Il peut proposer de refuser, de révoquer ou de suspendre une inscription et la personne inscrite peut accepter les modalités d'une inscription. Si le registrateur propose de refuser, de révoquer ou de suspendre une inscription, l'auteur de la demande ou la personne inscrite peut demander une audience devant le Tribunal d'appel en matière de permis, un organisme d'arbitrage indépendant. Dans ces cas, le Tribunal prescrit au registrateur la démarche à observer.

- **Normes et règles du marché** – La LCVA exige que les commerçants et vendeurs exercent leurs activités avec honnêteté et intégrité, qu'ils soient financièrement responsables et qu'ils se conforment à la loi. La Loi et ses règlements comportent des règles que les personnes inscrites doivent suivre. Par exemple, en cas de publicité mensongère ou trompeuse, le registrateur peut ordonner la cessation immédiate de l'utilisation du matériel en cause; il existe également des exigences d'information minimums touchant la vente de véhicules automobiles. Toute infraction à la Loi dans la conduite des affaires peut entraîner la révocation, le refus ou la suspension de l'inscription d'un commerçant.

- **Inspections** – La Loi autorise la tenue d'inspections auprès des commerçants inscrits. Les inspections permettent au registrateur de donner suite aux doléances exprimées par les consommateurs et de faire en sorte que les personnes inscrites se conforment à la Loi. La LCVA exige que les commerçants inscrits exercent leurs activités commerciales à des établissements approuvés par le registrateur et les inspecteurs ont le droit d'exiger que les livres et registres de commerce leur soient présentés. La Loi interdit à quiconque d'entraver le travail d'un inspecteur.

- **Enquête et poursuite** – À l'occasion, il peut s'avérer nécessaire de procéder à une enquête sur les activités d'un courtier ou d'un vendeur. Les enquêteurs sont nommés en vertu de la LCVA à titre d'agents des infractions provinciales. Dans certaines circonstances, ils peuvent obtenir des mandats de perquisition et porter des accusations. En outre, les contrevenants peuvent être poursuivis en vertu de la Loi.

Le Fonds d'indemnisation des commerçants de véhicules automobiles, qui a été institué en vertu de la loi et qui est financé par tous les commerçants inscrits, assure également une certaine protection aux consommateurs achetant un véhicule d'un commerçant inscrit. Il n'existe pas de protection semblable pour les consommateurs qui choisissent d'acheter un véhicule d'un particulier.

Depuis 1997, la LCVA est administrée par le Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles (COCVA), une organisation sans but lucratif formée en vertu de la *Loi de 1996 sur*

l'application de certaines lois traitant de sécurité et des services aux consommateurs. Les prescriptions législatives sont administrées par le COCVA, mais le gouvernement de l'Ontario reste responsable de la mise au point de ces dispositions et de l'évaluation de la performance du COCVA en ce qui concerne l'administration de la Loi. Pour que le COCVA remplisse bien son mandat, le gouvernement a mis au point un certain nombre de mécanismes de gérance et de responsabilité, ayant notamment signé un accord administratif avec le COCVA.

Le présent document vise à faire en sorte que les dispositions de la Loi se rapportant à la protection des consommateurs soient adaptées aux conditions actuelles du marché par le biais d'une révision et d'une mise à jour de la législation actuelle.

Le ministère procède actuellement à un examen séparé de l'administration courante des diverses lois (y compris de la LCVA) par les autorités administratives. On peut obtenir plus de précisions sur ce processus à l'adresse électronique www.ccr.gov.on.ca ou en communiquant avec le Service de l'information du ministère au (416) 326-8555 ou au 1-800-268-1142.

III. Propositions à l'étude

1. Activités d'inscription

L'inscription permet aux commerçants d'exercer des activités d'achat et de vente de véhicules automobiles et aux vendeurs d'acheter et de vendre des véhicules au nom des commerçants. Les commerçants ne sont autorisés à embaucher que des vendeurs inscrits.

Examen des demandes d'inscription

L'auteur d'une demande est admissible à une inscription ou à un renouvellement d'inscription en vertu des modalités de la Loi et du règlement. Le registrateur détermine s'il y est admissible et peut proposer qu'une inscription soit refusée, révoquée ou suspendue. L'auteur d'une demande peut également accepter les modalités d'une inscription. Les critères pouvant motiver le refus d'une inscription ou d'un renouvellement d'inscription ou la suspension de l'inscription d'un individu, d'un partenariat ou d'une société sont les suivants :

- compte tenu de sa situation financière, il n'y a pas raisonnablement lieu de croire que l'auteur de la demande est financièrement responsable dans l'exercice de ses activités commerciales;
- la conduite antérieure de l'auteur de la demande (qui s'applique aux dirigeants et membres du conseil d'administration dans le cas d'une société) suscite des motifs raisonnables de croire qu'il n'exercera pas ses activités commerciales conformément à la loi ainsi qu'avec intégrité et honnêteté;
- l'auteur de la demande exerce des activités qui, s'il est inscrit, sont ou seront en contravention avec la Loi ou ses règlements.

Le registrateur peut aussi refuser de renouveler ou peut suspendre ou révoquer une inscription si la personne inscrite contrevient à une condition de l'inscription. Cependant, des situations semblables au scénario décrit ci-dessous démontrent comment l'intention de la Loi peut être contournée et la protection du consommateur, compromise.

Une entreprise et son président, James, sont accusés et trouvés coupables d'avoir trafiqué un odomètre. À la suite d'une audience devant le Tribunal, les inscriptions de l'entreprise et de James sont révoquées. Quelques mois plus tard, le registrateur reçoit une demande de l'épouse de James, Jane, afin d'ouvrir une concession au même endroit. Jane n'a pas de dossier de condamnations. Pendant l'examen de sa demande, il devient évident, aux yeux du registrateur, que Jane sert de « prête-nom » pour James afin qu'il puisse exercer des activités d'achat et de vente de véhicules automobiles.

En vertu de la Loi, les motifs pouvant justifier le refus d'une inscription sont quelque peu limités. Par exemple, pour déterminer si une société peut ou non être inscrite, la Loi ne porte que sur l'auteur de la demande ou, dans le cas d'une société, les membres de la direction et du conseil d'administration. On craint que certains auteurs de demandes (« personnes intéressées ») puissent se soustraire à un examen complet en ayant recours à des mandataires. On propose que le registrateur se voie accorder le pouvoir d'examiner la présence possible de personnes intéressées lorsqu'il étudie une demande d'inscription.

Actuellement, les personnes inscrites ou les auteurs de demandes qui ont vu leur inscription révoquée ou leur renouvellement d'inscription refusé peuvent faire une nouvelle demande d'inscription sans être soumis à une période d'attente donnée. On propose que la Loi prescrive une période minimum aux personnes dont la demande a été refusée ou aux personnes inscrites dont l'inscription a été révoquée avant qu'elles puissent présenter une nouvelle demande d'inscription.

On sait par expérience que des commerçants nouvellement inscrits font l'objet d'un nombre disproportionné de plaintes de la part de consommateurs et occasionnent des problèmes d'inscription. Pour solutionner ce problème, il est proposé qu'on accorde une inscription probatoire aux personnes nouvellement inscrites et que cette inscription soit soumise aux modalités imposées par le règlement. Il pourrait s'agir de la présentation d'un cautionnement ou d'une garantie financière au moment de l'inscription.

Questions à l'étude :

1) *La proposition d'élargir les critères d'inadmissibilité afin d'inclure la présence de personnes intéressées semble-t-elle un moyen raisonnable de faire en sorte que des personnes dont l'inscription a été révoquée ou refusée ne puissent se soustraire au processus d'examen ?*

2) *La proposition de prescrire un délai au cours duquel les personnes dont l'inscription a été révoquée ou refusée ne peuvent faire une nouvelle demande d'inscription semble-t-elle raisonnable ?*

3) *Êtes-vous d'accord avec la proposition d'établir le pouvoir d'imposer aux personnes nouvellement inscrites une période probatoire assortie de conditions ?*

2. *Classes de personnes inscrites*

En vertu de la LCVA, il n'existe que deux types de personnes inscrites : les commerçants et les vendeurs. Toutefois, le marché s'est considérablement transformé et il existe aujourd'hui plusieurs types différents de commerces effectuant des transactions de véhicules automobiles, notamment des grossistes, des locateurs, des courtiers et des fabricants. Les pratiques de chaque entreprise peuvent varier par rapport au modèle traditionnel d'achat et de vente. Par exemple, dans le domaine de la location, il existe des types différents de régimes de location qui, si on les

compare à l'achat, peuvent rendre la comparaison des choix offerts difficile pour le consommateur. De nouveaux modèles d'entreprises ont fait leur apparition, notamment les courtiers, les courtiers en ligne et les consortiums de commerçants, qui partagent des sites Web et des pistes d'acheteurs potentiels. Plusieurs activités maintenant reliées à la vente de véhicules automobiles ne sont pas touchées par la Loi.

Afin d'inclure ces nouvelles entreprises, d'autres gouvernements ont modifié leur législation de manière à prévoir différentes classes de personnes inscrites ainsi que les exigences les touchant respectivement. Ainsi, dans le *Fair Trading Act* adopté par l'Alberta, le « commerce de l'automobile » comprend la location de véhicules automobiles. Il comprend aussi la négociation ou la conclusion, au nom d'un consommateur, d'un contrat par lequel ce dernier achète, vend ou loue un véhicule automobile. En Colombie-Britannique, par ailleurs, le *Motor Dealer Act* établit une définition du « commerçant de véhicules automobiles » qui comprend (sans s'y limiter) les personnes qui, dans le cadre de leurs activités commerciales, font la publicité de véhicules automobiles dans le but de les vendre ou de les échanger ou qui, avec ou sans rémunération, exercent des activités de courtiers en véhicules automobiles.

L'exemple qui suit témoigne de l'émergence de nouveaux modèles d'entreprises qui ne sont pas touchés par la LCVA.

Ventes en ligne

Le recours accru à l'Internet a entraîné la création de modèles tels les « sites Web de référence », par lequel un « courtier » guide un acheteur potentiel dans son processus de recherche et l'oriente fréquemment vers un commerçant local. Celui-ci peut payer au courtier une prime de prospection pour lui avoir référé le client ou un léger pourcentage s'il conclut une vente. Le commerçant est soumis à la LCVA, mais le courtier qui a fait sa publicité et a été à l'origine de la vente ne l'est pas. Si le courtier fait des déclarations mensongères ou trompeuses à un client potentiel, il ne peut être sanctionné. Les sites de référence constituent la plus grande partie des sites de vente de voitures en ligne.

Questions à l'étude :

4) *Devrait-on amender la Loi de manière à y inclure des classes de personnes inscrites, avec leurs conditions respectives prescrites par règlement ?*

5) *Quels types d'entreprises devraient être touchés (entreprises de location, par exemple) ?*

3. Publicité

Comme il est mentionné dans la section touchant les règles du ministre, la publicité est un exemple de domaine où des règles claires et exécutoires peuvent s'avérer utiles. Actuellement, l'application des normes de publicité en vertu de la Loi est limitée. S'il a des motifs raisonnables et probables de croire qu'un commerçant fait des déclarations fausses, trompeuses ou mensongères, le registrateur peut émettre une ordonnance en vue de faire cesser cette publicité. Toutefois, ce processus peut être lent et s'avérer inefficace. Il nécessite un avis écrit du registrateur et le commerçant a le droit de demander la tenue d'une audience par le Tribunal. En outre, la LCVA ne permet pas au registrateur d'obliger un commerçant de véhicules automobiles à se rétracter ou à corriger l'information contenue dans une publicité et il n'y a pas de correctifs précis à une publicité inopportune. On propose que la Loi soit amendée de manière à permettre le

recours à des sanctions et à des ordonnances correctives et exécutoires en matière de publicité, comme le prescrit le règlement.

Portée des normes de publicité

Martha est à la recherche d'une fourgonnette et voit une annonce portant sur un modèle qu'elle aime bien et qui est offert à un prix raisonnable. Le fabricant est situé loin de son domicile, mais elle prend la peine de faire un déplacement d'une journée jusqu'à l'endroit mentionné dans l'annonce. Lorsqu'elle arrive sur les lieux, le vendeur lui dit que la fourgonnette en question n'y est pas disponible et qu'elle ne l'a jamais été. Martha présente une plainte au registrateur afin de faire corriger l'annonce pour que d'autres consommateurs ne se retrouvent pas dans la même situation qu'elle. Le registrateur ne peut toutefois entreprendre aucune action, le fabricant n'étant pas touché par les dispositions de la LCVA relatives à la publicité.

Actuellement, les dispositions générales de la Loi touchant la publicité mensongère ou trompeuse ne s'appliquent pas à tous les commerces faisant régulièrement de la publicité pour la vente d'automobiles. Par exemple, les fabricants et les groupes publicitaires de commerçants ne sont touchés par aucune directive publicitaire en vertu de la Loi. Dans d'autres lois où on aborde de manière spécifique le contenu publicitaire, comme la *Loi sur les permis d'alcool*, les exigences publicitaires s'appliquent à des intervenants autres que les fabricants et restaurants détenant un permis. Compte tenu qu'un élargissement des règles de publicité touchant les ventes de véhicules automobiles serait de nature à renforcer les dispositions relatives à la protection des consommateurs, il est proposé que la Loi soit amendée de manière à faire en sorte que les règlements et les règles en matière de publicité puissent s'appliquer de manière large plutôt que seulement aux personnes inscrites en vertu de la Loi.

Questions à l'étude

6) *La proposition d'amender la LCVA en vue de permettre l'imposition de sanctions ainsi que l'émission d'ordonnances correctives et exécutoires en rapport avec les dispositions en matière de publicité semble-t-elle appropriée ?*

7) *Toutes les entreprises annonçant des véhicules automobiles, y compris celles qui ne sont pas inscrites en vertu de la LCVA, devraient-elles se conformer aux dispositions et règlements de la LCVA en matière de publicité ?*

4. Le problème des revendeurs à la sauvette

Dave désire acheter une voiture d'occasion. Il voit une annonce de voiture usagée (placée par un commerçant inscrit); c'est celle qu'il veut. En se rendant chez le commerçant, il voit le même type de voiture à vendre dans l'entrée d'une propriété privée. La voiture en question est moins chère et Dave l'achète de Joe, qui lui a dit que c'était sa voiture personnelle. En fait, Joe a vendu à Dave un véhicule défectueux au nom d'un « ami ». Le jour suivant, Joe place une autre voiture dans l'entrée de sa propriété afin de leurrer un autre consommateur innocent. Joe répète ce manège au moins une fois par mois.

Les revendeurs de véhicules à la sauvette se présentent souvent comme des particuliers qui font de la vente occasionnelle, alors qu'ils font véritablement de la vente de voitures sans être inscrits. Les consommateurs qui achètent des véhicules de ces revendeurs ne sont pas protégés en vertu de la LCVA ou du Fonds d'indemnisation.

Un revendeur à la sauvette peut vendre une voiture endommagée ou défectueuse à un consommateur peu méfiant. Plusieurs

plaintes ont été reçues de consommateurs et de commerçants inscrits à propos de ce genre de personne. Une étude récente menée par une association commerciale a révélé que le quart des petites annonces portant sur des voitures sont placées par des commerçants non inscrits. Ce fait signifie que les entreprises honnêtes doivent être en concurrence avec des individus qui se soustraient à la Loi et qui peuvent faire de la fausse représentation et/ou frauder les consommateurs.

En vertu de la législation actuelle, si le registrateur a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une personne non inscrite agit comme commerçant ou vendeur, il peut, à tout moment raisonnable, se rendre à l'établissement de cette personne et faire une inspection afin de déterminer si elle contrevient ou non aux exigences d'inscription de la Loi. Il reste cependant certains problèmes qui touchent l'élimination des activités des revendeurs à la sauvette et les moyens efficaces de les retracer. Les dispositions de la LCVA à ce chapitre pourraient être renforcées afin qu'il soit plus difficile pour ces personnes d'exercer ce genre d'activités.

Il est proposé que, comme dans certains États américains, la Loi permette de prescrire un seuil de vente ou d'exposition en vertu du règlement. Le règlement pourrait stipuler que la vente d'un certain nombre de véhicules dans une période d'une année constitue une preuve suffisante à l'effet que la personne en cause est un revendeur à la sauvette, ou encore, que l'exposition à des fins de vente de plus d'un véhicule est, à première vue, une preuve suffisante que le commerçant n'est pas inscrit.[1] Il serait à ce moment plus facile de déterminer de manière juridique si un individu est un revendeur à la sauvette.

Rahad est un consommateur averti. Il tient à être assuré qu'il achète sa voiture d'une personne inscrite, mais lorsqu'il consulte les annonces, il se rend compte qu'il ne peut distinguer les commerçants inscrits de ceux qui ne le sont pas. Cette situation rend ses démarches beaucoup plus difficiles et longues qu'il ne l'avait prévu.

En vertu de la législation actuelle, il est interdit aux commerçants de publier leurs attestations d'inscription, parce qu'il fut un temps où les consommateurs auraient interprété cette pratique comme un appui accordé au commerçant par l'organisme de réglementation. Cette exigence rend effectivement difficile pour le consommateur de savoir à qui il a affaire. Il est proposé que cette disposition soit supprimée afin d'aider les consommateurs à distinguer les commerçants inscrits des revendeurs à la sauvette.

Il est également proposé de renforcer la portée de la LCVA afin qu'il soit possible de sanctionner les revendeurs à la sauvette :

- en faisant en sorte qu'il soit interdit au commerçant, sous peine de sanction, de fournir des véhicules à un revendeur à la sauvette sauf pour des motifs de diligence raisonnable. (On peut démontrer la diligence raisonnable en prouvant que toutes les mesures possibles et raisonnables ont été prises par le commerçant pour faire en sorte de ne pas fournir de véhicules à un revendeur à la sauvette); et
- en voyant à ce que les vendeurs soient tenus de fournir une preuve d'inscription sur demande.

[1] En Oregon, au Texas et en Virginie, si une personne a vendu, échangé, exposé ou offert plus de cinq véhicules à des fins de vente, de commerce ou d'échange au cours d'une année civile, elle doit prouver que ces véhicules étaient destinés à son usage personnel.

Question à l'étude :

8) Les propositions ci-dessus en vue d'éliminer les revendeurs à la sauvette et d'aider à les retracer semblent-elles efficaces en vue d'améliorer la protection des consommateurs ?

5. Fonds d'indemnisation

Tous les commerçants de véhicules automobiles sont tenus de contribuer au Fonds d'indemnisation des commerçants de véhicules automobiles, qui a été créé afin de payer les réclamations faites par les consommateurs si une personne inscrite a refusé de payer la réclamation comme il se devait ou est incapable de le faire. L'exemple qui suit montre de quelle manière le Fonds d'indemnisation voit à ce que le consommateur soit remboursé au besoin :

M. X achète une voiture du commerçant Y. M. X paie le commerçant Y pour une garantie qui doit lui être fournie par la société Z. Une semaine après avoir acheté sa voiture, M. X se rend compte que celle-ci présente un problème et fait une réclamation auprès de la société Z. La société Z affirme à M. X que le commerçant Y ne lui a pas fait parvenir le paiement de la garantie et qu'elle n'a pas de dossier sur le véhicule de M. X. Le consommateur fait une réclamation auprès du Fonds d'indemnisation, qui lui rembourse les frais de réparation et le coût de la garantie. Le commerçant Y ne rembourse pas le Fonds d'indemnisation et continue d'exercer ses activités tout en étant en dette à l'égard du Fonds et en n'ayant pas à verser une compensation pour les actes qu'il a posés.

Dans la cause présentée ci-dessus, il n'existe pas de mécanisme particulier en vertu de la Loi pour contraindre le contrevenant à payer sans délai les sommes qu'il doit au Fonds d'indemnisation. Il est proposé que la Loi soit amendée de manière à établir clairement la responsabilité du commerçant relativement aux réclamations faites au Fonds d'indemnisation à la suite des actions de celui-ci et à permettre le recours à des mesures immédiates en attendant des arrangements satisfaisants relativement au remboursement de la somme.

Questions à l'étude :

9) Est-il sensé d'amender la Loi pour établir, à l'égard du commerçant, des exigences précises de remboursement du Fonds d'indemnisation lorsque celui-ci a payé une réclamation en son nom ou lorsque le commerçant n'a pas payé ses contributions au Fonds ?

10) Y a-t-il d'autres enjeux à prendre en compte relativement au Fonds d'indemnisation, notamment en ce qui concerne l'admissibilité ou la contribution ?

6. Surveillance de la conformité et application de la loi

En Ontario, on enregistre chaque mois environ 9 000 demandes de renseignements sur des ventes de véhicules automobiles et on traite 1 200 plaintes par an. Plus de 3 000 inspections et enquêtes sont réalisées chaque année en vertu de la LCVA. Il est proposé que les dispositions relatives à la surveillance de la conformité et à l'application de la loi soient élargies de manière à assurer un meilleur traitement des diverses infractions à la Loi.

Suspensions accélérées

Actuellement, lorsque le registrateur propose de suspendre l'inscription d'un commerçant ou d'un vendeur et que la personne inscrite demande une audience, on doit compter un certain délai avant la fixation de l'audience, durant lequel les consommateurs restent vulnérables. Dans l'industrie

du voyage, on a réglé ce problème en faisant en sorte que la *Loi sur les agences de voyage* permette l'imposition d'une suspension immédiate.

Il est proposé que, pour certaines circonstances, dans le but de réduire au minimum les préjudices pouvant être causés au consommateur, on amende la LCVA de manière à permettre au registrateur d'imposer la suspension immédiate de l'inscription ou des conditions prescrites par règlement. Le droit d'en appeler serait cependant maintenu.

La possibilité d'imposer une suspension immédiate ne se veut pas une solution de rechange aux amendes et sanctions relatives à des infractions à la Loi. Ce pouvoir sera utilisé pour minimiser les préjudices pouvant être causés aux consommateurs pendant que le processus est en cours en vue de déterminer si une infraction à la Loi a été commise.

Questions à étudier :

11) La proposition visant à permettre au registrateur d'imposer, dans certaines circonstances, la suspension immédiate et/ou des conditions semble-t-elle un moyen sensé de réduire les risques que présentent pour les consommateurs les personnes inscrites en attente d'une audience ?

Solutions de rechange à la suspension et à la révocation

En disposant d'outils administratifs permettant de traiter certaines infractions, on serait en mesure de faire face plus efficacement à certains problèmes reliés à la surveillance de la conformité, ce qui permettrait d'imposer des sanctions qui soient à la mesure de la gravité du problème.

Lee dirige une concession qui attire beaucoup la clientèle. Les clients sont satisfaits du service et des produits que Lee et son personnel offrent. Récemment, Lee a oublié de remplir une section d'un acte de vente. Le registrateur n'a d'autre recours que de proposer la suspension de l'inscription de Lee, ce qui nuit à sa réputation dans l'industrie malgré son service à la clientèle hors pair et son souci d'offrir un bon produit.

Par exemple, dans le cadre du régime actuel, si un commerçant tarde à fournir ou refuse de fournir les renseignements demandés par le registrateur en rapport avec la plainte formulée, il peut être accusé en vertu de la LCVA ou faire l'objet d'une proposition visant la suspension ou la révocation de son inscription. Il est permis de penser qu'il s'agit là d'une sanction lourde pour un problème de surveillance de la conformité de cette nature. Le problème est le même pour ce qui est des exigences touchant l'établissement des rapports administratifs des commerçants. À l'occasion, il se produit certains événements, comme le manquement à remplir entièrement un acte de vente ou à déposer certains documents relatifs à la mutation d'un employé, qui ne sont pas nécessairement des infractions ou qui ne présentent pas de dangers importants pour le consommateur. Même si ces erreurs doivent être traitées au moment où elles se produisent, la révocation ou la suspension de l'inscription peut ne pas être la façon adéquate d'appliquer la loi.

Il est proposé que la Loi soit amendée de manière à permettre la prescription de sanctions administratives par voie de règlement si un commerçant tarde à fournir ou refuse de fournir les renseignements se rapportant à la plainte ou s'il néglige de respecter pleinement certaines exigences administratives.

La possibilité d'imposer des sanctions administratives ne se veut pas une solution de rechange aux amendes et sanctions touchant des infractions à la Loi. Ce pouvoir sera utilisé pour faire en

sorte que les sanctions imposées soient à la mesure de la gravité du problème tout en permettant, s'il y a lieu, le déroulement du processus en cours en vue de déterminer si une infraction à la Loi a été commise.

Question à l'étude :

12) Êtes-vous favorable à ce que la Loi prévoie des sanctions administratives prescrites par règlement ? Dans l'affirmative, quels types de sanctions devraient être mises en œuvre pour traiter les problèmes d'assurance de la conformité et d'application de la Loi ?

Infractions

Comme nous l'avons déjà mentionné, une consultation est en cours relativement aux propositions en vue de moderniser neuf lois en matière de protection du consommateur, y compris la *Loi sur la protection du consommateur* et la *Loi sur les pratiques de commerce*. L'une des propositions envisagées a pour objet d'augmenter les amendes et les peines maximums à imposer pour des infractions à ces lois.

Des amendes et des peines uniformes et efficaces constituent des moyens de dissuasion importants pour les personnes susceptibles de commettre des infractions graves aux lois sur la protection du consommateur. Pour assurer l'uniformité des amendes et des peines relatives à toutes les lois en matière de protection du consommateur, il est proposé que les amendes maximums touchant les infractions définies dans la Loi soient portées à 50 000 $ pour les individus et à 250 000 $ pour les sociétés. Il est en outre proposé que la peine d'emprisonnement maximum soit portée de un an à deux ans moins un jour.

Question à l'étude :

13) Croyez-vous que les amendes et les peines maximums imposées pour des infractions devraient être augmentées et correspondre à celles imposées en vertu des autres lois en matière de protection du consommateur ?

Plaintes des consommateurs

Marie-Claire a logé une plainte auprès du registrateur à propos de la concession B, qui ne lui envoie pas les documents dont elle a besoin. Le registrateur désire examiner la plainte et se rend sur les lieux de la concession B pour poser des questions. Le commerçant est à l'extérieur du pays pour six semaines et le vendeur ne veut pas collaborer avec lui à propos de l'information entourant la plainte. Le registrateur et Marie-Claire n'ont d'autre choix que d'attendre le retour du commerçant.

À certaines concessions de véhicules automobiles, les vendeurs peuvent jouer un rôle important dans les opérations quotidiennes. Même si les vendeurs sont inscrits, la Loi confère le pouvoir de n'exiger des renseignements que du commerçant de véhicules. Or, il est parfois nécessaire de recueillir des renseignements auprès d'un vendeur en rapport avec une plainte. Celui-ci peut accepter de fournir ces renseignements au registrateur, mais il n'y est pas tenu en vertu de la Loi, ce qui constitue parfois un obstacle à la tenue d'enquêtes opportunes et précises.

Question à l'étude :

14) Les vendeurs devraient-ils être explicitement tenus de fournir des renseignements relativement à une plainte ?

7. Réduction des lourdeurs administratives

Le ministère a reçu un certain nombre de propositions de nature technique et se rapportant aux lourdeurs administratives reliées à l'application de la LCVA. Nous en présentons quelques-unes.

Actuellement, le règlement stipule qu'aucun vendeur de véhicules automobiles ne doit être inscrit à plus d'un commerçant à la fois à moins que le commerçant où il est inscrit ne détienne une participation majoritaire dans la propriété de toute autre concession de véhicules automobiles où le vendeur est employé. La restriction touchant les vendeurs en ce qui concerne la fourniture de services à plus d'un commerçant avait pour but, à l'origine, d'éliminer la possibilité qu'un vendeur se trouve en situation de conflit d'intérêts. Toutefois, cette disposition semble limiter l'accès des commerçants à du personnel de vente. On se demande également si la loi doit restreindre les possibilités d'emploi des vendeurs, ce que ne font pas les lois semblables consultées. Il est proposé que cette restriction soit réexaminée et que le vendeur soit autorisé, dans certaines circonstances, à être à l'emploi de plus d'un commerçant.

En vertu de la Loi, les inspecteurs peuvent faire leurs inspections uniquement aux établissements du commerçant. Or, dans certains cas, les commerçants jugent plus commode de garder leurs registres à un autre endroit. Il est proposé de faire preuve de plus de souplesse à l'égard des commerçants en exigeant qu'ils gardent leurs documents à l'établissement inscrit ou à un établissement approuvé par le registrateur.

Questions à l'étude:

15) Êtes-vous d'accord avec les propositions du document en vue de réduire les lourdeurs administratives ?

16) D'autres amendements en vue de réduire les lourdeurs administratives devraient-ils être envisagés ?

8. Assouplir le processus de protection du consommateur en accordant au ministre le pouvoir d'établir des règles

L'un des défis les plus importants en ce qui a trait à la législation sur la protection du consommateur est peut-être de faire en sorte que des normes de marché puissent être rapidement mises au point lorsqu'un changement se produit sur le marché. Normalement, pour que le gouvernement améliore la protection du consommateur en vertu d'une loi comme la LCVA, on doit amender la législation et le processus peut être long, de sorte qu'il peut être extrêmement difficile de faire des changements opportuns.

Il est proposé que le ministre se voie conférer le pouvoir, en vertu de la LCVA, d'établir des « règles » en vue d'améliorer la protection des consommateurs. Une règle établie par le ministre – par exemple une nouvelle ligne directrice en matière de publicité – constituerait un règlement en vertu de la Loi et aurait, par conséquent, force de loi. Il est proposé que le pouvoir du ministre d'établir des règles soit inclus dans la LCVA réformée, conformément à ce qui suit :

- Dans le pouvoir accordé au ministre d'établir des règles, il serait précisé que ces règles visent à améliorer la protection du consommateur, ce qui mettrait en évidence le fait que ce pouvoir a uniquement pour but d'améliorer et de compléter les mesures de protection qui constituent la finalité de la Loi, et non de réduire ces mesures.

- Le pouvoir du ministre d'établir des règles ne serait pas utilisé pour contredire ou supprimer toute disposition législative en vertu de la Loi. Les changements à la Loi continueraient de devoir être soumis à l'approbation législative. Les changements à tout règlement effectués par le lieutenant gouverneur en conseil continueraient de devoir être approuvés par le cabinet.

- La Loi prévoirait des consultations sur les règles proposées auprès de toute autorité administrative à laquelle l'administration de la LCVA est confiée. Toutefois, le pouvoir du ministre d'établir des règles serait discrétionnaire et serait utilisé uniquement à son initiative.

- L'administration de l'article de la LCVA qui accorderait au ministre le pouvoir législatif d'établir des règles ne serait pas confiée à une autorité administrative en vertu de la *Loi de 1996 sur l'application de certaines lois traitant de sécurité et des services aux consommateurs*. En tant qu'organisme chargé d'administrer la LCVA, le COCVA serait appelé à jouer un rôle clé pour la recommandation des règles au ministre; cependant, le COCVA ne se verrait pas confier le pouvoir d'établir des règles. Dans l'exercice de ce pouvoir, le ministre serait également en mesure de se pencher sur des suggestions d'autres intervenants comme les groupes de consommateurs ou les médias œuvrant dans le domaine de la protection des consommateurs.

Cette proposition a notamment pour avantage de permettre au ministre de miser sur le savoir-faire de la COCVA en matière d'exploitation et de marché ainsi que sur l'expérience stratégique et législative du ministère. Le ministre disposerait des moyens nécessaires pour réagir de manière efficace et efficiente à de nouveaux enjeux en matière de consommation. Grâce à ce mécanisme, il serait par exemple possible de faire en sorte que les nouvelles normes touchant la pratique de l'industrie ou les lignes directrices en matière de publicité restent au diapason de l'évolution du marché.

Le domaine de la publicité, par exemple, fait partie de ceux pour lesquels ce type de mécanisme est souhaitable. Actuellement, en vertu de la Loi, la cessation immédiate de l'utilisation du matériel en cause peut être ordonnée si l'on croit que la personne inscrite fait des déclarations fausses, trompeuses ou mensongères. Le règlement de la LCVA exige également que les publicités identifient clairement le commerçant en mentionnant son nom et son adresse.

Pour préciser encore davantage les normes de publicité, la COCVA a élaboré des normes de marketing dans le cadre de ses normes sur les pratiques de commerce. Les normes de marketing comportent les types d'exigences suivants :

Les annonces publicitaires ne doivent pas :

- présenter une image offensante d'individus ou de groupes;
- comporter des comparaisons ou des prétentions de supériorité à moins que celles-ci soient fondées ou expliquées dans l'annonce en question.

En ayant le pouvoir d'établir des règles, le ministre pourrait mettre en œuvre et amender ces normes rapidement s'il est jugé que ces règles sont de nature à renforcer les dispositions de la Loi relatives à la protection du consommateur.

Questions à l'étude :

17) La proposition d'accorder au ministre le pouvoir, en vertu de la LCVA, d'établir des règles afin d'améliorer la protection des consommateurs semble-t-elle sensée, compte tenu de l'évolution rapide du marché ?

18) Les conditions proposées entourant l'utilisation de ce pouvoir par le ministre assurent-elles un ensemble raisonnable de contrôles et de contrepoids ?

IV. La parole est à vous

Comme nous le mentionnons dans l'introduction du présent document, les révisions législatives proposées visent trois objectifs : assurer un traitement équitable aux consommateurs et des règles du jeu équitables aux commerçants honnêtes, assurer une réglementation souple et faciliter l'adaptation nécessaire à l'évolution constante du marché.

Nous avons besoin des suggestions, des conseils, des points de vue et des commentaires des consommateurs, entreprises, professionnels, universitaires et autres intervenants concernés afin de nous assurer d'atteindre véritablement ces objectifs.

Des questions sont posées dans le cours du document. On peut les trouver dans le questionnaire fourni. Le ministère de la Consommation et du Commerce ainsi que la COCVA vous seraient grandement reconnaissants de vos commentaires. Nous vous remercions de prendre la peine de lire ce document.

Vous pouvez présenter vos commentaires de l'une ou l'autre des manières suivantes :

Envoi postal :
Ministère de la Consommation et du Commerce
Consultations sur le secteur de la protection du consommateur
250, rue Yonge, 35e étage
Toronto (Ontario) M5B 2N5

Télécopieur : (416) 326-8885

Courriel : cpa@ccr.gov.on.ca

On peut consulter ce document en ligne à l'adresse www.ccr.gov.on.ca

Le ministère de la Consommation et du Commerce s'est vu confier le mandat de consulter le public sur la meilleure façon de réformer la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles.* Toute information personnelle que vous fournissez est soumise à la *Loi sur la liberté d'information et la protection de la vie privée.* Cette information nous aidera à compiler et à évaluer les résultats de la consultation, qui sont susceptibles d'être communiqués au Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles et être utilisés par cet organisme ainsi que par

d'autres participants, institutions et intervenants intéressés pendant et après la consultation. Votre nom ne sera pas dévoilé sans votre consentement.

Si vous avez des questions sur la collecte, l'utilisation et la divulgation de cette information, vous pouvez communiquer avec :

Le coordonnateur de la liberté d'information et de la vie privée
Ministère de la Consommation et du Commerce
(416) 326-8470

Annexe 1

Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles
Mesures de rendement

	1996	1997	1998	1999
Total des personnes inscrites :	N.D.	26 600	27 000	27 000
Application :				
Inspections	2 140	2 474	3 955	3 132
Visites sur place	464	7 866	1 157	3 610
Transactions suspendues ou annulées	N.D.	N.D.	448	469
Actions du registrateur	N.D.	N.D.	572	1 113
Accusations portées	N.D.	N.D.	457	733
Condamnations	N.D.	N.D.	223	247
Demandes de renseignements/plaintes : Nombre	11 466	29 687	47 933	53 816
Inscriptions :				
Total des inscriptions traitées	18 004	17 405	26 123	32 600

ISBN 0-7794-0138-7

09/2000